



## Hacia la modernización de la Defensa Nacional: el caso de Chile

Marina Malamud \*

**Tema:** : El proceso de reforma del Estado en Chile ha logrado avanzar en numerosos campos de la administración pública; sin embargo, la modernización del Ministerio de Defensa continúa pendiente debido, en parte, a los fuertes debates políticos internos.

**Resumen:** Chile, entre otros países latinoamericanos, ha comenzado a implementar hace algunos años reformas gerenciales que trasladan técnicas de gestión privadas al sector público, a fin de mejorar la prestación de bienes y servicios estatales, cumpliendo en mejor y mayor medida con las necesidades de la ciudadanía. Hasta el momento, el país parece haber logrado buenos efectos en la implementación de algunas iniciativas gerenciales. No obstante, el área de Defensa todavía está a mitad de camino en materia de reforma administrativa, debido a las dificultades de encontrar consenso en temas pendientes del sector, agravadas por la propia especificidad de la actividad –que no permite cualquier tipo de reforma–, distinguiéndola del resto de las dependencias estatales. Aunque un cambio integral de la administración de la Defensa Nacional continúa pendiente en Chile, es destacable que ya se han abierto varios frentes de debate político, lo cual puede constituir un primer paso para una posterior modernización.

### Análisis:

#### *El contexto político de modernización*

Con crisis económicas e inestabilidades políticas como escenario de fondo, muchos de los países latinoamericanos que habían implantado el paquete de reformas de Estado en la década de 1990 debieron repensar la tesis del Estado mínimo y la disciplina fiscal como pilares de modernización, para comenzar a reconstruir las instituciones democráticas y volver a atender las crecientes demandas de la ciudadanía. Así, se generó una “segunda generación de reformas”, basada en la introducción de técnicas gerenciales de administración, provenientes del sector privado, con el fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en el sector público. El planteamiento de esta segunda generación mejoró la propuesta anterior, entre otras cosas porque reconoció que el mercado no podía ocupar el papel político que le corresponde legítimamente al Estado, y entendió que la eficiencia y eficacia no se logran a través del orden macroeconómico únicamente sino también mediante políticas públicas orientadas a potenciar el desarrollo humano.

En este panorama regional, Chile comenzó a implementar un conjunto de medidas gerenciales en 2000, mediante el *Proyecto de Reforma y Modernización del Estado*, que se convirtió en un órgano permanente dentro de la Secretaría General de la Presidencia,

---

\* Profesora de Sociología de la Guerra en la Universidad de Buenos Aires (UBA) e Investigadora responsable en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) del Ministerio de Defensa Nacional, Chile

con el objetivo de modernizar e incorporar tecnologías de la información para el mejoramiento de la gestión pública. Este proceso ya logró impactos favorables en la ciudadanía y mejores niveles de gestión administrativa; pero el éxito no fue producto de una casualidad: los importantes índices de crecimiento económico y la estabilidad institucional actuaron de marco ideal para la implementación de la gestión gerencial en el largo plazo.

Asimismo, la continuidad de una misma línea política en el Gobierno permitió mantener los programas y profundizar en las reformas, que normalmente requieren años de esfuerzo para comenzar a ver resultados estables, y un presupuesto propio de un país avanzado para lograrlo. Ambas condiciones se dieron en el caso de Chile de manera sostenida, en el primer caso gracias a la prolongación de las políticas públicas establecidas en las gestiones anteriores, y, en segunda instancia, por el apoyo de sucesivos presupuestos estipulados para los proyectos y políticas de gestión gerencial, a su vez con el soporte económico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en programas precisos.

Con todo, esta orientación se ha profundizado aún más en la actualidad: la presidenta Bachelet reanudó su compromiso de modernizar la estructura del Estado, anunciando en noviembre de 2006 una "agenda de probidad, transparencia y modernización" para su gestión. Allí se mencionan medidas concretas para garantizar el principio constitucional de transparencia, la instalación de un nuevo sistema de selección de la alta dirección pública a fin de profesionalizar el funcionariado, la instauración de medidas de control como la auditoría interna del Gobierno, y la regulación y transparencia absoluta en la gestión financiera. Con esto, la jefa de Estado asegura la permanencia de las reformas como política de Estado, pero además le permite optimizar, como logro de la Concertación gobernante, todo resultado favorable de los índices de gestión y transparencia.

Hasta 2005, la modernización se instaló en una gran parte de organismos estatales con programas específicos para las áreas clave de la administración, principalmente en atención al usuario y gestión por resultados. Sin embargo, el "gerencialismo" no pudo prosperar demasiado en el área de Defensa. Entre las dificultades de implementación de nuevas metodologías de gestión para el área aparecen dos principales: en primer lugar, a diferencia de otros organismos del Estado, el área de Defensa en Chile arrastra para el imaginario colectivo la pesada herencia política de la represión de los años de dictadura. En consecuencia, a pesar de la institucionalidad democrática, está claro que las cuentas aún no están saldadas, y eso se notó, entre otros ejemplos, en la división dentro de la sociedad durante el funeral del general Pinochet.

En otro plano, la estructura misma del Ministerio dificulta la implementación de algunas técnicas, como la contratación de terceros para cumplir servicios específicos, ya que la función de la Defensa Nacional en un país no puede ser terciarizada hacia un organismo civil o una empresa privada. Esto implica que algunas de las medidas que se llevan a cabo con regularidad en las reformas gerenciales no pueden ser trasladadas de manera automática a este campo. En el área de la Salud o la Educación, la privatización de la prestación de algunos bienes o servicios con el correspondiente control por parte del Estado aparece como solución a la dificultad de satisfacer la demanda de la ciudadanía, frente a la posibilidad de encontrar una mejor gestión por parte de las corporaciones.

En el caso de la Defensa, no sólo en Chile sino también en el resto de los países democráticos del mundo, la contratación de terceros se vincula únicamente a la adquisición de material bélico, industria militar o consultoría; de otra manera, si se le asignara a una empresa privada proveer defensa, eso implicaría relegar el papel político que le corresponde al Estado y alienar la administración del sector a lo que sería una

compañía militar privada. Por tanto, la complejidad del área merece mención aparte, considerando sus propiedades específicas y el contexto político de cada país; sabiendo que algunas iniciativas como la gestión por resultados, la digitalización de trámites y procesos administrativos o el control de gestión, pueden ser viables, mientras que la privatización o la visión del ciudadano como cliente, resultan infinitamente más polémicas.

*La reforma de la Defensa Nacional: consolidar el mando civil, transformar la estructura ministerial*

Sin dejar de tener en cuenta estos factores contextuales a la hora de pensar en la reforma del área, el país demuestra una coherencia política en el proceso de modernización. Bajo este marco, el compromiso de Bachelet es orientar la modernización del sector, desde el fortalecimiento del liderazgo político en la definición y gestión de la Defensa. “Consolidar el mando político” se traduce aquí, en términos específicos, como la dirección de la Defensa desde el poder ejecutivo, con asistencia del ministro, otorgando un papel más bien técnico y de asesoramiento a las Fuerzas Armadas.

En un seminario sobre la modernización del Estado y del sector de Defensa, realizado en 2003 en la Universidad de Chile, Bachelet anunciaba como principales objetivos recuperar el valor de lo conjunto en las FFAA y el Ministerio, revisar los mecanismos de asignación de recursos provistos por la Ley del Cobre, lograr una modernización efectiva del sistema de previsión de las Fuerzas Armadas y Carabineros, y avanzar en la igualdad de oportunidades para la mujer en la Defensa, entre otros puntos relevantes. A pesar de la variedad de medidas anunciadas por la entonces ministra de Defensa, la opinión pública en Chile insiste principalmente en la cuestión de las adquisiciones como punto neurálgico de debate. Esto genera que lo más postergado sea, hasta el momento, la formulación de una política de adquisiciones exhaustiva, definida por la autoridad ministerial y no como requerimiento autónomo de cada fuerza.

El enérgico desacuerdo público sobre el tema de las adquisiciones se enmarca de alguna manera en la necesidad de democratizar y por tanto “politizar” la agenda de la Defensa, dejando de lado la idea de que es un tema de los militares y a su vez intentando superar la desconfianza que a veces aparece entre la planta política y las FFAA durante los procesos de toma de decisiones y gestión. Uno de los puntos más discutidos por una gran parte de la ciudadanía es, en relación con esto, el destino de los fondos de la Ley Reservada del Cobre. Esta Ley, creada en 1958, distribuye el 10% de las ganancias del cobre entre las tres Fuerzas Armadas, a fin de mantener y potenciar el material bélico. Como es fácilmente visible, fue creada en otra etapa política nacional y mundial, pero aún no fue adaptada al contexto vigente. Por tanto, el primer conflicto que emerge es que las adquisiciones no están guiadas por la política de Defensa. Aunque en el Libro de Defensa de 2002 aún subsiste una visión clásica de la Defensa Nacional, que podría justificar la necesidad de modernizar y potenciar el material bélico de forma permanente, las buenas relaciones con los países vecinos y una mayor atención mundial a la emergencia de conflictos asimétricos ante una menor proporción de guerras clásicas crea una evidente contradicción.

Por otro lado, esta Ley puede llegar a contrarrestar los esfuerzos de consolidación del liderazgo político en el área, porque prevé que los militares definan sus necesidades de adquisición y mantenimiento sin una planificación conjunta dentro de las Fuerzas, ni política, definida por el Ejecutivo con asesoramiento del ministro y la Junta de Comandantes en Jefe. Sobre el primer punto, durante la gestión del saliente ministro, Jaime Ravinet, se comenzó a trabajar sobre la evaluación de las adquisiciones provenientes de la Ley del Cobre, mediante la implementación de un *Sistema de Evaluación de Proyectos de Inversiones en Defensa*, que comenzó en 2005 con la planificación conjunta del desarrollo de las Fuerzas Armadas. Este sistema instaura la

metodología gerencial de la gestión por proyectos, al instar a las Fuerzas a que presenten sus requerimientos mediante proyectos que justifiquen el pedido, los procedimientos y una propuesta de solución a la necesidad de capacidades. La aprobación del uso de los recursos corresponde finalmente al presidente, pero las instancias de evaluación previas las realiza un equipo especializado del Ministerio.

La reforma resulta un paso importante en cuanto permite transparentar el proceso interno de adquisiciones y mantenimiento del material, trasladando a los técnicos del Ministerio la valoración de la pertinencia de los proyectos; sin embargo, aún queda pendiente una planificación conjunta a largo plazo. Está claro que si la política de Defensa se define como política pública, el porcentaje y destino de la Ley del Cobre deberá constituir el resultado de una negociación y jerarquización de prioridades, como ocurre con cualquier otra política en el marco de un Estado democrático.

Un último punto relevante es que la modernización del material bélico es vista con desconfianza por otros actores internacionales y esto puede generar una imagen negativa de Chile en el exterior, en especial en el marco regional. La idea de un país comprometido con las misiones de paz y la cooperación internacional, que no se enfrenta, al menos en el corto plazo, a amenazas fehacientes a su seguridad pero cuenta con armas y tecnologías de última generación, aparece a simple vista como contradictoria. Una primera deducción llevaría a temer por una progresiva militarización en un contexto regional que parece ir en esa dirección, tal como demuestra entre otros el caso de Venezuela. No obstante, la coherencia a través del tiempo en materia de adquisiciones puede ser un contrapunto de esta imagen, ya que aún con un debate público pendiente, Chile no demuestra hostilidad a otras naciones ni tampoco comenzó una carrera armamentista de la noche a la mañana.

Pese a esto, como mencionara Bachelet en el seminario de 2003, no sólo se impone como urgente el tema de las adquisiciones, sino también prevalecen otras cuestiones en términos de modernización, necesarias para integrar una reforma profunda que optimice la gestión, contemple las especificidades del sector, trabaje sobre la coyuntura política y genere una respuesta democrática y efectiva a los desafíos del escenario internacional. En ese sentido, aparece una segunda discusión en Chile, que es la transformación del sector mediante un plan integral, que contemple una reestructuración administrativa, eliminando la superposición de dependencias públicas y permitiendo además fortalecer la capacidad de decisión de las autoridades ministeriales.

El resultado de este debate es un proyecto de ley firmado por el ex presidente Lagos en 2005 que plantea una modernización estructural del Ministerio, con el principal objetivo del fortalecimiento de la autoridad presidencial y ministerial en la gestión de los procesos de gobierno. Entre los cambios más relevantes, se propone crear un Estado Mayor Conjunto que reemplazaría el Estado Mayor de la Defensa como órgano de trabajo y asesoría del ministro en los temas relativos a la preparación y empleo conjunto de las FFAA. Por otra parte, se intenta rediseñar el esquema de las Subsecretarías, a fin de evitar la superposición de tareas, avanzar en la planificación conjunta y agilizar los procesos de gestión. De este modo se eliminarían las Subsecretarías de Guerra, Marina, Aviación y la Dirección Administrativa del Ministerio y se las sustituye por dos nuevas instancias: la Subsecretaría de Defensa y la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. La primera cumpliría con la preparación de políticas y planes del sector y la segunda con las funciones de las tres anteriores en la gestión de los asuntos y procesos que las Fuerzas requieran para el cumplimiento de sus tareas.

A pesar de que el proyecto presentado ante la Cámara de Diputados está aún en trámite, logra cristalizar algunas aspiraciones gubernamentales respecto de la modernización administrativa, y la necesidad de fomentar una mayor rendición de cuentas por las FFAA

ante las autoridades políticas y la sociedad. Un importante sector de la opinión pública critica la autonomía de decisión que aún mantienen los militares en la definición de objetivos, planes y requerimientos para la Defensa y a su vez la planta política del Ministerio se encuentra con algunas trabas de gestión, gracias a esta relativa independencia respecto de la administración central. Si se implementara la ley, se eliminarían ambos factores conflictivos ya que todas las reformas se orientan a trasladar la responsabilidad política y de planificación estratégica al ministro, con la colaboración en un segundo plano de las FFAA. Sin duda, esto implicaría un cierto recorte de poder para los militares, ya que deberán remitirse en todo momento al ministro para la planificación de políticas del sector, y efectuar solamente una planificación secundaria en relación con las adquisiciones de material de guerra y la administración de las materias de su competencia.

Finalmente, un tercer tema de debate en la sociedad sigue siendo la modernización del servicio militar obligatorio. La definición de nuevos objetivos, la equidad del acceso al servicio militar y una fórmula efectiva de incentivos son factores aún no resueltos del área. La opinión mayoritaria es que este sistema se ha transformado en un obstáculo para las expectativas laborales y de estudio para las clases media y alta, y paralelamente la necesidad de empleo o calificación constituyen la principal motivación para el cumplimiento de este servicio en los sectores de bajos ingresos y rurales. En consecuencia, la conscripción empieza a perder el sentido patriótico y se va transformando en un sistema de capacitación básica para los sectores más marginados de la sociedad.

La prolongación del servicio militar obligatorio como sistema de reclutamiento se justifica por la vulnerabilidad de la geografía del país y las opciones estratégicas de la Defensa, requiriendo para una gran parte de las hipótesis de conflicto de un despliegue territorial importante. Es por ello que el principal destino del servicio son las zonas extremas del país y las operaciones del ejército, y una gran parte del contingente se entrena en infantería. Sin embargo, los nuevos desafíos de seguridad internacional, la situación de desigualdad en el acceso al servicio dentro de la población joven y los altos costos de mantenimiento son razones específicas para la reforma.

El debate público llevó en 2000 a la realización de un foro nacional que contó con la participación de organizaciones de la sociedad civil, organismos del Estado y las FFAA. El intercambio de opiniones fue retomado un año después por un proyecto de ley de modernización del servicio militar obligatorio, cuyo fin es promover la voluntariedad. Sin modificarse el carácter de obligatoriedad dispuesto en el artículo 22 de la Constitución, se intenta fomentar la presentación voluntaria intentando que la modalidad del sorteo público se convierta en una instancia subsidiaria. El proyecto busca mejorar las herramientas de estímulo para la presentación espontánea, estableciendo que solo como complemento de las necesidades de cupo se mantendría el mecanismo de selección por sorteo universal.

A pesar de los avances que se plantean en materia de voluntariedad, no resuelve el problema planteado por la opinión pública. Los jóvenes más pobres continúan siendo los primeros que ingresan en las Fuerzas, en búsqueda de una mejor expectativa de desarrollo, y esto entre otras cosas puede convertir a la conscripción en un servicio social que se aleja de la vocación militar como principal motivación de ingreso. Pero hasta el momento no hay perspectivas radicales de transformación del sistema, ya que como dijo la misma presidenta apuntando las conclusiones del foro: "todavía no hay condiciones ni dinero para tener un ejército profesional".

**Conclusiones:** Las discusiones sobre la Ley del Cobre, la modernización de la gestión ministerial y un nuevo sistema de servicio militar, lideran las cuestiones pendientes que desafían al actual Gobierno a lograr una efectiva reforma administrativa en el terreno de la Defensa. Pese a esto, los resultados favorables de las experiencias gerenciales de otras dependencias públicas a nivel nacional revelan un buen panorama de acción para el área, aún cuando no se puedan trasladar en espejo las medidas ya utilizadas.

Si bien aún no se produjo un cambio cualitativo en la administración de la Defensa, al menos es significativo que constituya un tema ya instalado en la agenda pública y una prioridad para el Gobierno. Por tanto, tal vez sea una cuestión de tiempo y acuerdo la instauración de una vanguardia en reformas gerenciales del sector, que tan poco se pueden ver hasta el momento en la mayoría de los países latinoamericanos.

*Marina Malamud,  
Profesora de Sociología de la Guerra en la Universidad de Buenos Aires (UBA) e  
Investigadora responsable en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos  
(ANEPE) del Ministerio de Defensa Nacional, Chile*